SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 4 minutos)

-En primer término, nos ha solicitado hacer uso de la palabra el señor Senador Baráibar, a quien escucharemos con mucho gusto.

SEÑOR BARÁIBAR.- Señor Presidente: esta semana estuve en México para realizar varias actividades, entre las que se contaba la de contactarme con funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, fundamentalmente con el doctor Roberto García López, quien coordina el Programa Prodev del BID, que realiza una serie de actividades, una de las cuales está vinculada desde hace varios años a los Parlamentos y a la presencia de los parlamentarios en cuestiones de desarrollo y gestión por resultados. Esto se viene realizando con éxito desde hace seis años y este año se va a volver a realizar un seminario en Santiago de Chile, en el segundo semestre, al cual el señor Presidente será invitado.

He hecho esta referencia porque el doctor García López mencionó que venía de Washington, donde había estado reunido con funcionarios del BID que habían participado en Montevideo de la reunión que se realizó la semana pasada. En realidad, me llamaron la atención, y es lo que quiero señalar, los elogios que recibió esa reunión. Creo que este es un motivo de orgullo para el Uruguay, ya que se destacó el nivel de la organización, la calidad de la gente y la creatividad de las actividades desarrolladas, así como sus contenidos y el balance posterior que se hizo, aunque esto último corresponde a una parte más formal. Creo que esta ocasión en la que recibimos en la Comisión de Hacienda al Gobernador del BID, el Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo y a sus asesores, resulta bueno destacar la opinión que se tiene sobre la calidad de esa reunión que se realizó en nuestro país y que, seguramente, por muchos años no nos volverá a tener como sede.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queremos agradecer la presencia de los señores invitados: economista Fernando Lorenzo, Ministro de Economía y Finanzas; profesor Pedro Apezteguía, Director General de Secretaría; economista Andrés Masoller, Director de Asesoría Macroeconómica; contador Fernando Serra, Subdirector de la Oficina Asesoría Macroeconómica; contador Nelson Hernández, Director de Asesoría Tributaria; contador Pablo Ferreri, Director General de Rentas; contador Álvaro Romano, Subdirector General de Rentas; Luis Porto, Subsecretario y José Ibarburu, Asesor de Relaciones Internacionales.

El tema que nos ocupa es el proyecto sobre Nuevo Sistema Tributario.

SEÑOR MINISTRO.- El tratamiento del proyecto ya comenzó y me gustaría saber cuál es la mecánica que la Comisión va a implementar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hasta el momento hemos recibido a economistas para que nos brindaran su opinión sobre el proyecto, a quienes se les realizaron algunas preguntas -después les vamos a entregar la versión taquigráfica de lo que se habló, quizás por correo electrónico- y hoy la idea es que los invitados hagan una exposición general sobre el alcance del proyecto de ley y los objetivos marcados. En todo caso, si lo consideran necesario se podrían plantear modificaciones al proyecto de ley que viene aprobado por la Cámara de Representantes y después se abriría la instancia para que los señores Senadores viertan sus reflexiones y formulen preguntas. Por supuesto, estamos abiertos a sus planteos porque, además, esta es una iniciativa del equipo económico y del Poder Ejecutivo.

SEÑOR MINISTRO.- Procederíamos a hacer una fundamentación general del proyecto y una exposición del contenido y de las justificaciones específicas del articulado que está a consideración de la Comisión. Como el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo ya sufrió modificaciones, preferiríamos concentrarnos en el que ya fue aprobado en la Cámara de Representantes, porque en este momento no nos parece que volver sobre el original sea el camino más adecuado para conseguir un tratamiento rápido y eficiente del proyecto.

En primer lugar, el contenido de este proyecto de ley debe ser inscripto dentro de una lógica de política tributaria que se inicia con una reforma del sistema tributario uruguayo que abarca la totalidad de los impuestos aplicados y que establece una nueva arquitectura de los instrumentos tributarios en el país. Cuando comenzó la discusión del tema a nivel público y, sobre todo, en las instancias parlamentarias, se anunció que los pilares de la última reforma del sistema tributario a la que hice referencia debían interpretarse como un proceso de mejoras en la medida en que siempre es necesaria una interacción entre la modificación de la estructura de los impuestos, las capacidades institucionales para su generación y, sobre todo, las repercusiones públicas, esto es, en la realidad que tiene el funcionamiento del sistema. En ese sentido, diría que el proyecto de ley que estamos presentando en los hechos es un paso en ese proceso de avance. La iniciativa no intenta modificar la nueva arquitectura pero sí mejorar aquellos aspectos que lo requieren y, por lo tanto, la entendemos como un eslabón en el proceso de mejora continua que debe tener el sistema tributario.

La motivación principal del proyecto de ley es el contribuyente, cómo aliviarlo y simplificar su relación con el sistema y la Administración. Asimismo, los cambios están claramente orientados en principios de equidad e intentan dar continuidad a las principales líneas de reforma que el país encaró en estos últimos años en materia tributaria, en particular, y en materia económica y financiera, en general.

Sin remitirme al orden en que los artículos están expuestos en el proyecto de ley, voy a comenzar diciendo que esencialmente modifica dos bloques de nuestro sistema tributario: el referido al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y el correspondiente al IVA. Si bien existen algunos elementos adicionales, me gustaría que nos concentráramos, primero, en la parte de la iniciativa que implica cambios al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas; a continuación, en la del IVA y, luego, en el resto de las modificaciones propuestas.

El proyecto de ley incluye una solicitud del Poder Ejecutivo al Parlamento para que lo autorice a elevar el monto mínimo no imponible del Impuesto a la Renta a las Personas Físicas y del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social en hasta 12 Bases de Prestaciones y Contribuciones consecutivas anuales, lo que equivale a una BPC mensual. El tema de adecuar la estructura de la principal deducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, que es el monto mínimo no imponible, ya se había debatido y ahora se materializa en esta iniciativa.

En segundo lugar, en el proyecto de ley se propone modificar la escala de las alícuotas que se aplican sobre el IRPF correspondientes, si no me equivoco, a las rentas de Categoría II, creándose un tramo en el que la tasa marginal alcance el 30%. Sabido es que la tasa máxima actual de nuestro Sistema Tributario correspondiente al IRPF es del 25%; se está proponiendo crear la franja del 30% con la finalidad de realizar una adecuación de los dos tramos intermedios del 22% y del 25%, para que cada uno tenga contenido real. De no hacerse, con toda seguridad una de las franjas quedaría extremadamente finita en su aplicación y, por lo tanto, perdería sentido. Por eso nos pareció importante mantener la estructura anterior y agregar la tasa máxima del 30%. La idea es recurrir a una lógica de equidad pues, cuando son distribuidas, las rentas de capital tributan algo más del 30% y las rentas empresariales un 25% por la alícuota correspondiente al IRAE, mientras que cuando se distribuyen dividendos, se aplica una alícuota suplementaria, llegando a una tasa superior al 30%. A nuestro entender, dado que carece de sentido que determinadas rentas del trabajo tengan un tratamiento distinto que las de capital por el nivel que alcanzan, realizamos esta propuesta apoyados en razones de equidad.

Con respecto al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, las dos modificaciones que hemos mencionado son las más importantes, aunque hay algunas adicionales que pasamos a detallar. Una de ellas propone agregar como deducibles del IRPF los montos pagados en el año por préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de la vivienda única y permanente del contribuyente, con límites cuantitativos que contiene el proyecto de ley. Esto corresponde a un conjunto de mejoras en el sistema de deducciones que habíamos comprometido en anteriores comparecencias a esta Comisión, en las que incluso planteamos que esta era una de las líneas de trabajo a seguir. Creemos que este avance tiene todas las justificaciones que lo hacen deseable, puesto que el IRPF fue especialmente diseñado para dotar de más equidad al sistema y esta deducción en particular es más progresiva que cualquiera de las otras que fueron consideradas en distintas instancias del análisis del proyecto de ley.

En su artículo 1º se plantea la solución de un problema que había quedado pendiente o que había sido detectado como una dificultad en ocasión de la aprobación y puesta en marcha del Sistema Tributario: me refiero al régimen de tributación de las personas físicas que deciden ser residentes en Uruguay. Se propone que dispongan de una ventana temporal de cinco años, durante los cuales tengan la opción de tributar como no residentes y, transcurrido ese plazo, comiencen a hacerlo en el régimen de las personas físicas residentes en nuestro país. Complementariamente, y dado que esta norma entraría en vigencia con posterioridad a la aprobación de la reforma tributaria, proponemos que se permita tomar esa opción a cualquier persona que en 2007 se vio impedida de hacerlo porque esa disposición no estaba prevista. Es decir que todos aquellos que quieran hacer uso de esa opción desde el 1º de julio del 2007, se verían favorecidos con la implementación de una ventana temporal de cinco años.

En materia de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, se ha previsto una expresa exoneración de los incrementos patrimoniales derivados de las trasmisiones patrimoniales de bienes inmuebles ocasionadas en expropiaciones. Cuando como consecuencia de una expropiación se constate un plusvalor -que en otras circunstancias y en cualquier transacción sería objeto de aplicación del IRPF- este quedaría exento de aplicación del impuesto.

Esencialmente, estas serían las normas que estamos proponiendo referidas a diversos aspectos del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto a las Rentas de los No Residentes.

Como señalaba, en segundo lugar proponemos un conjunto de normas que introducen cambios en la aplicación del Impuesto al Valor Agregado. Sin lugar a dudas, el más importante tiene que ver con la solicitud de que se autorice al Poder Ejecutivo a aplicar una reducción generalizada, por tipo de bienes y de servicios, de dos puntos porcentuales en las alícuotas básicas del IVA para transacciones que se realicen con medios electrónicos de pago, como tarjetas, entre otros. Esto representa una reducción de la carga impositiva, pero sesgada para el uso de instrumentos que fortalecen la capacidad de fiscalización y de formalización de la economía. Se trata de aliviar la carga tributaria en el marco de un conjunto de herramientas suplementarias que recibiría la administración tributaria para reducir aún más los niveles de evasión y, por tanto, contribuir a la formalización de la economía. Se propone especialmente que esta norma tenga una aplicación diferente en los pagos que se realicen con medios electrónicos -especialmente tarjetas- en los beneficios sociales, en las transferencias con fines distributivos que realiza el Estado a los ciudadanos de este país. La propuesta del Poder Ejecutivo es que se devuelva la totalidad del IVA aplicado en las adquisiciones realizadas por quienes son beneficiarios de esas transferencias, pero solo por el monto correspondiente. Durante el tratamiento del proyecto de ley en la Cámara de Representantes se nos dan atribuciones un poco más amplias para incorporar otras rentas en el futuro, pero hoy estaríamos en condiciones de poner operativas estas que acabamos de mencionar. Las prestaciones más importantes que abarca, sin lugar a dudas, son las Asignaciones Familiares y las transferencias hechas en el marco del Programa "Tarjeta Uruguay Social" del Mides. Se pueden interpretar de muchas maneras las implicaciones que tendría sobre la recaudación, pero en este caso, y a diferencia del anterior, es una renuncia fiscal efectiva y completa. Al eliminar completamente la carga tributaria correspondiente al IVA, no habría un argumento de formalización por ese lado, pero sí podría haberlo por el lado del Impuesto a la Renta. En definitiva, esto implica una pérdida de recaudación efectiva del IVA, porque no es compensable. En cambio, en el caso de la reducción de dos puntos porcentuales del IVA, nos parece que el argumento es fuerte y de recibo. Creo que de esa manera dotamos a la administración tributaria de herramientas suplementarias para continuar las mejoras muy importantes que ya se han iniciado en el control de la evasión tributaria.

Como decía, hay múltiples justificaciones para proponer la devolución de la totalidad del Impuesto al Valor Agregado aplicable a las adquisiciones de bienes y servicios que se realicen, insisto, con tarjeta; queda claro que si es usada para retirar dinero, el beneficio no se hace efectivo. Esa medida implica una contribución explícita a los índices de desigualdad. La rebaja de las alícuotas bajas, sobre todo del Impuesto al Valor Agregado, supone mejoras indudables sobre los indicadores globales de distribución del ingreso. En este caso se trata de sesgar lo más posible esa mejora distributiva sobre un conjunto de transacciones que se realizan por quienes son, seguramente, más vulnerables y, desde el punto de vista social, más necesitados. Por tanto, creemos que el sesgo distributivo de esta medida es, quizás, el rasgo a destacar en este caso.

El proyecto de ley propone, además, algunas modificaciones vinculadas a la forma en que operan algunos aspectos del Impuesto al Valor Agregado. En particular, se propone que sean alcanzados por la tasa mínima del IVA tanto los aceites comestibles como los crudos para la elaboración de aceites comestibles, con el objeto de eliminar una distorsión que perjudica a la industria nacional. Ocurre que el aceite comestible importado y el nacional tributan la misma alícuota, pero si la industria nacional utiliza un insumo de aceite importado, es objeto de un sobrecosto que no tiene su competidor. Entonces, se trata de alinear la situación y evitar esa distorsión. En otros casos ya estaba eliminada porque se había considerado la conveniencia de una medida de este tipo; ahora estamos proponiendo modificar en ese sentido el literal A) del artículo 18 del Título 10 del Texto Ordenado de 1996.

Hay también un artículo que refiere al régimen tributario del transporte terrestre de pasajeros. Básicamente, la norma propuesta apunta a consolidar el proceso de reducción, que se inició con una disposición transitoria tendente a adecuar la nueva estructura tributaria a la realidad del sector y, en particular, la aplicación del Impuesto al Valor Agregado. En concreto, estaba previsto ir reduciendo en cinco años un subsidio que estaba aplicándose sobre el transporte para compensar la diferencia entre el IVA Compras y el IVA Ventas. Lo que se propone es que esto se consolide en el último escalón -el del 20% final- como una norma permanente, y que no se continúe la desgravación hasta cero. Esto es necesario a la luz de la información que tenemos sobre cómo funciona actualmente el sistema de transporte de pasajeros porque, de lo contrario, introduciríamos un problema sobre la ecuación de rentabilidad de las empresas.

En el artículo 8º se propone un cambio en el literal C) del artículo 49 del título 10 del Texto Ordenado 1996. Dicho literal quedaría redactado de la siguiente manera: “Que el usuario sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas o Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, o sea una Intendencia Municipal”.

Creo que lo relativo al Impuesto al Valor Agregado queda cubierto con estos aspectos. Además, el proyecto tenía una propuesta original que fue modificada en la Cámara de Representantes. Consideramos que es una buena solución la que se encontró y tiene relación con aceptar la eliminación del impuesto a la venta de semovientes. El formato que encontró la Cámara de Representantes para este artículo es que en lugar de eliminar el impuesto se lo recaude por las Intendencias. Entonces, los que pagan el impuesto de la enajenación de semovientes pueden obtener un crédito fiscal y, de esa manera, pueden eliminar, a través de esa operación, este gravamen. O sea, el impuesto sigue vigente pero genera un crédito que obtienen quienes enajenan semovientes, y la Dirección General Impositiva se encargará de emitir los certificados correspondientes.

En el artículo 11 del proyecto original y 12 del aprobado por la Cámara de representantes se propone una norma interpretativa que deja en claro que la facultad otorgada al Poder Ejecutivo por el artículo 823 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010, refiere específicamente a fabricantes de bebidas de origen nacional. Se trata de un régimen por el cual se da un tratamiento tributario más beneficioso a quienes usan envases de bebidas retornables. En este caso, además, se hace la aclaración de que se trata de fabricantes de bebidas de origen nacional.

SEÑOR COURIEL.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia de los integrantes del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección General Impositiva. Quisiera realizar varias preguntas; la primera de ellas me parece que es la más relevante de este proyecto de ley, por la inquietud o preocupación que nos genera.

Todos estamos de acuerdo en que el nivel de la tasa del IVA es extremadamente alto; siempre hemos hablado sobre la necesidad de bajarlo. En este caso, no se haría rebajando el 2% en general, sino que se aplicaría a aquellos que utilizan medios electrónicos, como tarjetas de crédito o de débito.

Aclaro que no estamos en desacuerdo con la propuesta, pero se me plantea una inquietud acerca de quiénes tienen tarjetas de crédito, tal como lo preguntamos en la reunión pasada.

Las tarjetas de crédito se entregarían a determinados sectores de menores ingresos para que puedan comprar bienes y se eliminaría el total del IVA. Se supone que determinados sectores de

ingresos altos o medios utilizan normalmente tarjetas de crédito y probablemente podrían utilizarlas más con esta rebaja del IVA.

Entonces, quisiera saber cuál es la impresión de nuestros visitantes en cuanto a si esto se puede universalizar, cuántas personas podrían quedar afuera del beneficio por no tener tarjeta y cuántas tarjetas se movilizan en el país en estos momentos. Ni el economista Javier De Haedo ni su colega, Nelson Noya, sabían cuántas tarjetas había en circulación y tampoco podían aclarar a qué sectores alcanzaría esta propuesta.

Mi preocupación radica en que cuando se implementó la reforma tributaria, por error -o no- siempre apareció en los medios de comunicación como que los sectores medios se veían afectados por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Entonces, cabe preguntarse ahora si habrá algunos sectores medios que también puedan verse afectados por no utilizar tarjetas de crédito.

Seguramente nuestros invitados no han de contar con esta información por deciles, pero quisiera saber cuáles son las proyecciones acerca del ámbito que abarcaría esta rebaja del IVA y de quiénes podrían quedar afuera de esta propuesta; en este caso, también consulto si se pensó en alguna salida para resolver esa problemática.

Esta es la primera pregunta que deseaba formular y que, realmente, es una inquietud que no pudimos despejar en la reunión anterior con la presencia de los economistas que concurrieron a ella.

SEÑOR MINISTRO.- La inquietud del señor Senador Couriel es verdaderamente importante y de fondo porque no en cualquier escenario de aplicación de estas normas se pueden conseguir los efectos a los que hacía referencia en mi intervención inicial.

Quisiera comenzar mi respuesta -para aportar elementos cuantitativos relevantes que ayuden a entender el problema planteado por el señor Senador Couriel- diciendo que hay que notar una diferencia entre el número de tarjetahabientes y el gasto que se realiza en transacciones por medios electrónicos. Tenemos una cobertura de tarjetahabientes relativamente importante, con mucha densidad sobre los cuatro o cinco deciles superiores de ingresos de este país; diría que está muy masificada la disponibilidad de algún medio electrónico. El problema radica en que el gasto que se realiza efectivamente en transacciones de compraventa con esas tarjetas es de los más bajos que se conocen en el mundo. O sea que estamos hablando de un mercado que cuando supera en mucho el 10%, lo hace en apenas dos puntos del total del consumo privado.

SEÑOR RUBIO.- Estamos hablando de muchas tarjetas y poco gasto.

SEÑOR MINISTRO.- Insisto en que hay un conjunto amplio de sectores de nuestra población que accede al medio electrónico de pago, que después no llega a ser un componente demasiado importante por la forma en que esas personas gastan. Ese medio es utilizado de diversas formas, pero es un elemento más que no sustituye de manera radical y crucial el uso de otros medios de pago, en particular, del efectivo. Por ejemplo, hay mucha gente que usa estos medios electrónicos de pago para retirar dinero y, con este, después lleva a cabo sus transacciones. Esta es la modalidad predominante.

Entonces, creo que la preocupación del señor Senador Couriel tiene dos dimensiones. Para que estas medidas tengan efecto, no solo hay que extender el uso de las tarjetas a sectores que no las utilizan, sino que hay que brindar un conjunto de incentivos para que sean usadas en las transacciones de manera más intensa y efectiva. Ha habido distintas acciones -que por suerte han tenido buen eco en los actores de mercado- que contaron con la satisfacción de las empresas emisoras de tarjetas de crédito, que entienden el mensaje sobre la universalización y la extensión de su uso. Se acepta que en el marco de un proyecto en el cual el Poder Ejecutivo y el Gobierno están comprometidos a extender los medios electrónicos de pago, se realice un abatimiento muy significativo de los costos, no para el usuario o el tarjetahabiente, sino para los comercios. En definitiva, estos son los que finalmente sufren los costos directos o los excesos de costo cuando se realiza la compraventa; a su vez, hay que relacionarlo con los costos correspondientes a la transacción que se realiza en efectivo. Si no atacáramos este problema, ni siquiera podríamos resolverlo, porque si extendemos el uso de las tarjetas sin dar nuevos incentivos, sin hacer cambios en el sistema de funcionamiento y sin

preocuparnos sobre los costos de los sellos emisores y sus relaciones con los comercios, que son los que reciben los pagos, daríamos una respuesta incompleta. No podemos creer que se trata de un problema del tarjetahabiente y de las transacciones que realiza, sin que haya una interferencia u obstáculo, y estamos trabajando en este sentido. Creo que el acuerdo alcanzado con respecto a los sellos emisores -que fue comunicado públicamente- en el sentido de realizar un abatimiento muy sustantivo y significativo de los costos o de los aranceles que les cobran a los comercios, fue un compromiso. Además, para que funcione este sistema hay que hacer una importante discriminación entre las tarjetas de crédito y las de débito. Hemos conseguido un tratamiento favorable para las tarjetas de débito, cuya proporción es tan insignificante en las transacciones, que parece absurdo. De la poca utilización de las tarjetas en las transacciones, el 97% es de crédito y solo el 3% de esa insignificante cantidad se realiza con tarjetas de débito; podemos decir que prácticamente en Uruguay no se utilizan tarjetas de débito, cuando es el instrumento que está en la lógica del proyecto de ley que estamos presentando; consideramos que es el impulso fuerte que hay que dar. En este sentido, en el proyecto de ley nos aseguramos que una parte de los sectores de la población que no tienen acceso a las tarjetas, lo tengan a través de la inclusión de las transferencias con fines distributivos que realiza el Estado. En ese caso no se presentarían problemas porque tienen la buena propiedad de ampliar la base de transacciones, de contribuir a que los sectores excluidos en los medios electrónicos de pago accedan a ellas y, además, tienen las rebajas tributarias que poseen propiedades distributivas innegables desde el punto de vista de la equidad.

Sin embargo, cuando hablamos de la medida generalizada de bajar dos puntos porcentuales del IVA, tomamos la precaución de pedir una facultad, pero que no se nos ponga fecha. A nosotros nos parece que sería absolutamente inconveniente poner en marcha este proyecto en el estado actual de las cosas. Con la estructura actual de tarjetahabientes, si ponemos en marcha el proyecto de ley de rebaja del 2% del IVA, perderíamos una parte de la justificación de las buenas propiedades distributivas que tiene bajar el IVA; es más, podría ser regresivo. Entonces, necesitamos enmarcar la entrada en vigencia de este artículo en un proceso que obviamente va a requerir intervención y tratamiento parlamentario, con proyectos que amplíen el conjunto de transacciones que sea necesario realizar por medios electrónicos de pago, que aseguren una amplia cobertura de tarjetahabientes. Nosotros tenemos que interpretar esta norma como un incentivo en el proceso de utilización de medios de pago, que en Uruguay se da de manera muy insuficiente. Además, esto tiene repercusiones importantes no solo en cuanto a mejorar la formalización de la economía y evitar la evasión, sino también en otros aspectos. Precisamente, creemos que estas medidas serán también una contribución a la seguridad -por supuesto, muy marginal para algunos, pero las contribuciones marginales también importan- porque hay muchos ámbitos de la sociedad en que parte del problema está vinculado a que hay efectivo en demasiados lugares, inclusive, donde se podría trabajar sin efectivo o con mucho menos. Por lo tanto, hay un conjunto amplio de propiedades positivas.

Es innegable que si consiguiéramos una cobertura total del consumo -no digo que sea posible- abarcado por estos medios electrónicos de pago, y bajamos un 2% en el IVA, las mejoras distributivas son nítidas; eso es muy claro. Si esto tuviera un sesgo inclinado sobre uno u otro lado de los deciles más bajos o más altos, se podrían diluir esos efectos distributivos. Por eso nuestra preocupación es manejar este tema con mucho cuidado -se lo aclaro al señor Senador Couriel- que adelanto no estará en marcha si no conseguimos una extensión del uso de los medios de pago. Por el aumento del número de tarjetahabientes, creemos que hoy hay comprensión en el mercado con respecto a las empresas, que acoto están conscientes y van a acompañar este proceso; pero tenemos que conseguir que con la ayuda, probablemente de decisiones parlamentarias, aumentemos el número de transacciones que obligatoriamente se tienen que realizar a través de medios electrónicos de pago o de las cuentas que los respaldan. Cuando hablamos de este tipo de medios electrónicos nos estamos refiriendo no solo al uso del plástico, sino también al respaldo que tiene un tipo de cuentas, sean estas bancarias o no. Son las cuentas en que las propiedades que tiene la utilización del instrumento van más allá del uso del plástico y que están respaldadas por una infraestructura que soporta las transacciones de una manera completamente diferente.

Estos son los comentarios que me merecen lo planteado por el señor Senador Couriel.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de concederle la palabra al señor Senador Couriel, quisiera hacer las siguientes preguntas: ¿no estaba vigente la rebaja de los costos a través de un acuerdo con los emisores de tarjetas de crédito? ¿No hubo una reducción hace poco tiempo, o es una nueva rebaja pensada para el futuro?

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: hice referencia a algo que se anunció a fines del año pasado, aunque razones tecnológicas y operativas de la puesta en marcha de esas medidas nos está situando más o menos en la fecha en que entrará en vigencia. Es un cambio muy sustancial.

Quiero destacar que en la Cámara de Representantes hubo una iniciativa de varios Diputados atendiendo este problema de larga data en el país, que ayudó mucho a que todos estos movimientos ocurrieran, que existiera voluntad a nivel parlamentario -si es que no podíamos avanzar por un acuerdo voluntario o por un cambio de actitud- y que se legislara sobre eso. Creo que hoy tenemos una solución en la práctica que, incluso, va más allá de lo que era la propuesta realizada por algunos señores Representantes, a nuestro entender con muy buen fundamento. Quiere decir que el argumento era perfectamente compartible.

Entiendo que la interpretación que hicieron los actores de mercado indicaba que era mucho mejor actuar por propia voluntad que estar forzados a hacerlo en plazos y condiciones que de otro modo podrían implicar algún tipo de distorsiones o pérdida. Quiero aclarar que el acuerdo alcanzado es oneroso para las empresas emisoras, es decir, que en el punto de partida implica pérdida efectiva de ingresos. La apuesta apunta a que la ampliación del mercado en un negocio que tiene economías de escala que son innegables llevará a que eso se compense. Pero repito: en el punto de partida esto ha tenido un efecto oneroso sobre las empresas emisoras de los medios de pago.

El señor Subsecretario me hacía notar que esta idea de recurrir a medios electrónicos de pago, habida cuenta de la cobertura de celulares que Uruguay tiene actualmente, es verdaderamente una oportunidad que va más allá del plástico y de la tarjeta. Cuando existe un sistema de cuentas de respaldo de estas transacciones, uno de los recursos de utilización puede ser el plástico, pero habida cuenta de las tecnologías actuales y de un país que cuenta con una cobertura adecuada, la red es muy amplia y no se generan problemas en ese sentido. Ahora bien, se necesita que haya cuentas. No podemos aprovechar los celulares si no se utilizan recursos que están depositados en alguna modalidad de cuenta.

SEÑOR COURIEL.- Puesto que por un lado se pide una facultad, supongo que este mecanismo no se va a poner en marcha en forma instantánea. Entonces, quisiera saber si existe la posibilidad de que funcione parcialmente. Lo digo porque a los sectores de menores ingresos se les va a otorgar una tarjeta; en este caso, este instrumento comienza a funcionar de manera inmediata. De esta forma, la rebaja del IVA podría ponerse en marcha parcialmente. El señor Ministro señaló que probablemente los cuatro o cinco deciles de mayores ingresos -la usen o no- van a tener tarjeta. No sé a cuántas personas les va llegar por beneficios sociales, pero supongamos que fuera un 20%, correspondiente a los deciles de menores ingresos. Quedaría entonces alrededor de un 30% o un 40% de la población que no tendría tarjeta. Quisiera saber si la idea que tiene el Ministerio sería buscar, por diversos mecanismos, que esta fracción de la población tenga la tarjeta para poder poner en marcha la rebaja del IVA.

SEÑOR MINISTRO.- La puesta en marcha de la devolución integral del IVA a las tarjetas está establecida por la norma que dice que entrará en vigencia a partir de la aprobación de la ley. Desde el punto de vista operativo, estamos preparados para hacer la distribución de las tarjetas y cambiar la modalidad de pago. Por lo tanto, señor Senador, eso está claro.

Permítame agregar algo que está en el proyecto -me lo acaba de señalar el Director de Rentas- pero que en la presentación que realicé no mencioné. Estamos pidiendo una autorización para subvencionar la instalación de unidades a través de las cuales el comercio puede hacer uso de la tarjeta. El alquiler de esto es oneroso para las empresas más pequeñas. Por esa razón estamos pidiendo una autorización para poder subvencionar esa instalación.

Además, estamos promoviendo el desarrollo de ese tipo de redes. También estamos pidiendo autorización para la interconexión, es decir, para que todas las redes estén interconectadas y de esa forma tener una nueva plataforma de transacciones. Hay una visión estratégica sobre cómo debe avanzar lo tecnológico y el soporte financiero de estas cuestiones en paralelo.

En cuanto a la puesta en marcha de este instrumento, coincido con que estos cuatro o cinco deciles superiores tienen una cobertura densa en materia de estos medios electrónicos y que con las

acciones que estamos tomando y que están previstas en esta ley vamos a lograr, en forma parcial, incorporar a una parte importante de los sectores sociales pertenecientes a los dos o tres deciles de ingresos más bajos del país. Aclaro que la cobertura es parcial, porque abarca solo las transferencias. Necesitamos concretar acciones que aumenten la densidad en estos sectores, tanto en los que están cubiertos, como en los que no lo están. Sobre esto me remitiría a la siguiente información. Según los últimos datos publicados por el INE, los niveles de informalidad del país -que han bajado notablemente- se encuentran en el orden del 22%. Amparado en esta información, podría decir que en esa informalidad hay una parte nada despreciable correspondiente a los primeros deciles de ingresos, que son los que están en la informalidad y los que tienen mayores dificultades en la inserción en el mundo del trabajo. Si nosotros lográramos que todo lo que es trabajo formal recibiera de esa manera los pagos por sus salarios y que sobre esa plataforma de incremento del número de cuentas y accesibilidad a los servicios pudiéramos progresar, creo que estaríamos avanzando en una parte muy importante de la propuesta. Esa es la idea que tenemos en mente. Eso va a implicar necesariamente que podamos avanzar de la manera en que nosotros creemos que se le da eficacia a la medida, y para eso requerimos la autorización parlamentaria, puesto que vamos a tener que obligar a alguien a hacer algo que hoy no está haciendo. Como los señores Senadores saben mejor que yo, este tipo de cosas no se hacen por decisión administrativa ni por parte del Poder Ejecutivo a través de alguna herramienta que no sea la autorización legal.

SEÑOR COURIEL.- Voy a formular una segunda pregunta y el resto de las que quiero hacer las realizaré después a fin de que el resto de los Senadores pueda participar.

El señor Ministro plantea bien que la franja del 30% para el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas procura mejorar la equidad. Probablemente, también para mejorar la equidad se podría hacer algo en el mismo sentido con las rentas de capital. Eso se está haciendo solo a nivel de las rentas de trabajo y todos sabemos que en determinado nivel las rentas de trabajo pagan más que las de capital. Entonces, mi pregunta apunta a saber si hay alguna posibilidad de hacer algo con las rentas de capital a propósito de las franjas de mayores ingresos.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, quiero decir que desde nuestra perspectiva hemos utilizado un instrumento diferenciador de los pagos de impuesto a la renta empresarial -que es una parte relativamente importante de las rentas de capital- tratando de asociar esa diferencial en el pago de los impuestos que realizan distintos sectores, en función de las inversiones que hacen. Esa es la opción que hemos elegido. Concretamente, hemos decidido que en lugar de establecer modos de progresividad explícitos, se tome en cuenta lo que están haciendo las empresas, esto es, si están haciendo innovación tecnológica, si están capacitando a su personal, si están contribuyendo a la descentralización geográfica, etcétera. Nuestro régimen de promoción de inversiones es un mecanismo de flexibilización de lo que de otro modo sería una tasa plana del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas. Ese es el enfoque con el que se ha trabajado. De todos modos, no es impensable que sofisticáramos nuestro esquema tributario en esta dirección, pero creo que hay que tener en cuenta que ese tipo de iniciativas requiere capacidades de fiscalización e infraestructuras de base que son bastante más sofisticadas que en el caso del IVA. Si algo hemos aprendido es que las nuevas tecnologías y los nuevos soportes de información ofrecen posibilidades para hacer cosas que antes no pensábamos que se pudieran hacer. Por ejemplo, nadie pensaba que podíamos llegar a avanzar en un proceso de personalización del IVA; sin embargo, parte de lo que estamos proponiendo en este caso es un IVA personalizado. Esos soportes tecnológicos y las capacidades de nuestra administración tributaria, con toda seguridad en algún momento nos permitirán avanzar en estas direcciones, pero no es un área sobre la que, hechas las consultas a la administración tributaria, recibiéramos como respuesta que esto no causa un problema adicional. No estoy planteando que se trata de una cuestión que tiene que recibir una respuesta negativa terminante, ya que hay que aplicar la misma lógica del IVA al resto de los impuestos, si es que se puede hacer. Nos parece que en esa materia, por el momento existen dificultades, pero no hay una respuesta en el sentido de que no se pueda pensar en ese tipo de alternativas, y de hecho hay países que han podido implementar sistemas diferenciales de impuestos a la renta empresarial.

SEÑOR COURIEL.- No me estaba refiriendo al IRAE, o sea, al impuesto que se cobra a las empresas, sino a las rentas de capital como intereses, alquileres y beneficios distribuidos.

SEÑOR MINISTRO.- Perdón, hice una explicación sobre un impuesto al que el señor Senador Couriel no hacía referencia. Probablemente se pueda pensar este tipo de cosas en el futuro. Tengo la

impresión de que en las rentas de capital, sobre todo de capital mobiliario y depósitos, se necesitan estructuras muy homogéneas porque la movilidad es muy grande. Se podría pensar en algún segmento como los alquileres o algún tipo de rentas de capital inmobiliario. Nos comprometemos a analizar los aspectos que tienen que ver con la mejora del régimen. No es una cuestión de principios.

Debemos tener en cuenta que mientras somos un ejemplo en el continente por el control de la evasión y los impuestos indirectos, en cuanto a las rentas de capital -al igual que el resto de los países de la región- todavía tenemos niveles de evasión mucho más altos que los del IVA. Incluso, creo que en los próximos meses se elaborará un informe a nivel continental a este respecto, comparando los países, porque la Cepal ha hecho estudios que demuestran claramente que la evasión en rentas de capital es muy grande.

Algunas cosas tienen que ver con la administración tributaria y, otras, con la movilidad del capital. Este es un cogollo duro de lo que son las mejoras en la administración y probablemente la resolución de esos problemas a nivel nacional siempre sea imperfecta en la medida en que internacionalmente el capital es móvil y requiere mucha más cooperación en esta matera de la que tenemos hoy en día, pero de ninguna manera nos cerramos a estudiar el tema.

SEÑOR RUBIO.- El proyecto de ley me parece muy bueno. Mi pregunta es qué estimación cuantitativa se ha hecho sobre la modificación del artículo 88 del Texto Ordenado -actual artículo 9º del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes- por lo menos en el primer escenario. Se prevé un segundo escenario donde la facultad se extiende a otras prestaciones; supongo que se solapa a muchos beneficiarios que tienen tarjeta social o reciben asignaciones familiares y otros que no están dentro de ese conjunto. Quisiera dimensionar el alcance de este beneficio porque realmente me parece muy importante.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero responder que necesariamente hay que hacer un supuesto sobre cuánto de esas transferencias va a ser utilizado efectivamente en transacciones de ese tipo, es decir, cuánto va a valer el incentivo y qué estrategia van a utilizar los hogares. ¿Van a usar el IVA cero, el mínimo o el básico? Hay un problema que es muy difícil de determinar y preferiríamos sesgar nuestro razonamiento para que predomine la cobertura de transacciones con IVA básico porque es la que tiene más beneficios, pero esto de la racionalidad económica y de los supuestos con los que trabajamos los economistas, en algunos casos está reñido con la realidad.

A continuación, voy a solicitar al Director de la Asesoría Macroeconómica, economista Andrés Masoller, que presente las estimaciones que estamos manejando.

SEÑOR MASOLLER.- Los grandes números con los que estamos trabajando reflejan que aproximadamente hay 480.000 beneficiarios de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y 80.000 de la “Tarjeta Uruguay Social”. Como bien plantea el señor Senador Rubio, en algunos casos estas personas pertenecen a un mismo hogar. En ese sentido, nuestras proyecciones indican que aproximadamente 200.000 hogares se verían beneficiados por esta medida. Con respecto al costo que produciría la exoneración total de las prestaciones monetarias con fines sociales, la estimación sería de US$ 40:000.000 a US$ 45:000.000, teniendo en cuenta las consideraciones realizadas por el señor Ministro en cuanto a que se supone que buena parte de esas exoneraciones se aplican a la tasa máxima.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero aclarar que en el marco de esta medida no están exceptuados los pagos a servicios públicos porque estos están abarcados por el IVA; por lo tanto, están incluidas las facturas de electricidad, teléfono, etcétera. No hay nada excluido del uso de la tarjeta y eso significa que muchas de las transacciones que realizan habitualmente los hogares estarían cubiertas por la tasa máxima.

SEÑOR RUBIO.- Entonces, va a ser muy importante la campaña de difusión de esa información.

SEÑOR MINISTRO.- Sí, ya estamos trabajando junto al BPS en ese sentido y somos conscientes de que la campaña de divulgación va a ser clave.

SEÑOR PLANCHÓN.- Antes de realizar mi planteo, quiero agradecer la presencia del equipo del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección General Impositiva.

En la Cámara de Representantes seguimos muy de cerca este proyecto de ley que finalmente fue aprobado y elevado al Senado. Indudablemente, la iniciativa busca la formalización de la economía y, al emitirse más tarjetas de crédito, el comerciante va a tratar de realizar la operativa a través de ese sistema. En ese sentido, es conocida la experiencia de sectores como el de la hotelería. Ahora bien, la tasa que cobran las tarjetas de crédito es diferente para comercios con una gran superficie que para los de otro tipo. Teniendo en cuenta que todo el mundo va a utilizar tarjeta de crédito porque se van a descontar dos puntos de IVA -me parece bien que el Ministerio de Economía y Finanzas informe a la sociedad sobre la necesidad de comprar con tarjeta de crédito- quisiera saber si hay un acuerdo con las instituciones que las emiten sobre las tasas que van a cobrar a los comercios, porque actualmente cobran un 7% a los pequeños comercios y tasas muy menores a las grandes superficies comerciales.

SEÑOR MINISTRO.- Minutos atrás destacamos la significación que tenían los anuncios y los acuerdos alcanzados con los sellos emisores a fines del año 2011, que refieren a compromisos públicos explícitos. Podemos hacerle llegar esa información al señor Senador Planchón. Los sellos emisores de tarjetas de crédito entendieron el mensaje y podríamos decir que decidieron actuar autorregulándose. No sólo van a tener una reducción muy significativa en los aranceles, sino que -y esto es lo más importante- va a haber una reducción en la dispersión de los aranceles que cobran a los comercios. Dicho de otro modo, ya no habrá aranceles del 7% o más; éstos van a quedar en niveles mucho más bajos según el tipo de comercio -por ejemplo, los aranceles de los que se dedican a la alimentación van a ser diferentes a los de otro tipo- y la dispersión en el uso de estas tarjetas no podrá ser superior el 2%, tal como fue previsto en el proyecto de ley elaborado por algunos Legisladores que está a estudio de la Cámara de Representantes. Creo que esta es una buena señal de comprensión de los sellos emisores respecto a la necesidad de adecuarse a estos nuevos tiempos y al impulso que se pretende dar a estas cuestiones. Además, el acuerdo alcanzado tiene algo que resulta especialmente importante para el tema que estamos considerando, que es la diferencia entre tarjetas de crédito y tarjetas de débito, porque los aranceles que se comprometen a aplicar y la forma en que continuarán reduciéndose y moderándose hará que lleguen a un punto en el cual las tarjetas de débito tendrán un costo mucho menor que las de crédito, diría que será menos de la mitad.

En definitiva, nos encontramos en un escenario en el que hay comprensión por parte de los actores del mercado. Además, creo que hay una valoración muy positiva de estas medidas por parte de los comerciantes y de todos los sectores. En particular, en el campo de la hotelería existe mucha satisfacción a raíz del acuerdo alcanzado. Por lo tanto, creo que estamos transitando por una buena senda.

Por otra parte, hicimos nuestra propia contribución a este proceso, puesto que redujimos -inclusive, en algunos casos la eliminamos- la retención de IVA que se aplica a los comercios sobre las compras realizadas con tarjeta de crédito. Específicamente en el caso de los pequeños comerciantes, se está aplicando una reducción de IVA que va del 5% al 2%, lo que muestra claramente que todos estamos haciendo un aporte para dar lugar a este sistema de ampliación e inclusión de los medios electrónicos de pago.

Ahora bien, siento que esta discusión se está llevando adelante a nivel de la superficie, puesto que lo profundo se relaciona con que efectivamente las transacciones se hagan sobre soportes que permitan la formalización, pero eso no ocurrirá hasta que detrás de esas tarjetas haya alguna modalidad de cuenta. Ese es el basamento y, si no disponemos de él, trabajamos en la superficie. Quiero aclarar que nuestra intención es trabajar en forma progresiva y ordenada para lograr un proceso de mejora continua, pero la finalidad es que haya un sistema de cuentas que constituya el respaldo financiero propiamente dicho de este proceso de expansión. Hoy tenemos que utilizar los medios de que disponemos y avanzar a la velocidad que podemos; ese es el enfoque del Gobierno. Creo que estamos ante un buen ejemplo de una política pública que es bien interpretada por los actores de mercado, quienes ayudan a que esta avance de mejor manera. Me parece que tenemos que celebrar cuando esto ocurre porque habla de la comprensión de los actores y la forma en que ella actúa sobre la eficacia de las políticas aplicadas.

SEÑOR MONTIEL.- Me gustaría hacer tres preguntas que quizás ya hayan sido esbozadas a lo largo de las intervenciones. Sin perjuicio de ello, me parece oportuno desarrollarlas brevemente en algunos casos y, en otros, ponerlas a consideración del señor Ministro.

Aquí se ha planteado la situación de que un determinado sector de nuestra población tiene acceso a los medios electrónicos de pago, aunque su uso es muy escaso. A su vez, existe otro decil de población que es beneficiaria de las distintas políticas sociales, como es el caso de la "Tarjeta Uruguay Social", entre otras. Evidentemente, hay un tramo de la población que no integra ninguno de los sectores mencionados y el señor Ministro esbozó una estrategia para tratar de captarlo, por lo cual se transformará en un potencial beneficiario. La pregunta concreta es si existen indicadores acerca de qué cantidad de personas integran ese segmento de la población y cómo están ubicados dentro de la propuesta que estamos haciendo. Parte de la estrategia a la que el señor Ministro ya se refirió era a tener, de algún modo, iniciativa legislativa, incluso a los efectos de que se establecieran mecanismos y sistemas de pago que permitieran, vía tarjeta de débito, etcétera, incluir esa población. Me gustaría saber si se podría desarrollar un poco más ese aspecto.

Respecto al paquete de ajustes y de iniciativas que tiene el Poder Ejecutivo -por supuesto que nosotros nos sentimos plenamente identificados- nos gustaría saber, en términos globales, cuál es el impacto que tendría en la recaudación general de las arcas fiscales, a los efectos de poder tener una cifra como indicador.

Finalmente, y vinculado a la primera inquietud que planteé, quisiera conocer cuáles son los indicadores y qué expectativas podríamos tener sobre el impacto de estas acciones en la formalización de las actividades, por ejemplo, en los comercios e industrias, es decir, en aquellos que potencialmente son emisores y generadores de este tipo de políticas que hoy nos presentan las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.

Estos son los tres puntos que queríamos consultar.

SEÑOR MINISTRO.- La primera parte de la intervención del señor Senador Montiel la englobaría dentro del concepto de la necesidad de ampliación de cobertura y cuál es la estrategia.

Si nos limitáramos a creer que el problema es ampliar el número de tarjetas disponibles, estaríamos mirando una parte relativamente menor del problema. Insisto en que hoy tenemos en proporción muchos más hogares y personas que tienen estos medios electrónicos y si incluimos los celulares -tal como decía hace un momento- podríamos admitir que hay una cobertura de casi un 100%. O sea que tendríamos una plataforma de utilización de medios electrónicos de pago -por supuesto, con las dificultades que tiene, porque cada uno de esos medios es diferente- con una cobertura más amplia de lo que representa su uso. El problema es analizar cómo se amplía la cobertura de la red de transacciones con soporte electrónico y formal desde el punto de vista de la eficacia de la ampliación, es decir, de que efectivamente ocurra. Esto implica atacar todos los flancos que están planteados, y algunos están contenidos en el proyecto de ley, por ejemplo: subsidiar la instalación, favorecer y generalizar la disponibilidad de pos. Hoy existen lugares en los que no se puede pagar con tarjeta simplemente porque no hay cómo hacerlo y no es eficiente -y mucho menos sin instrumentos parecidos al pos o equivalentes- el recurso de hacerlo como antes, desde un teléfono y llamando para pedir autorización para hacer la transacción. Evidentemente, sería imposible hacerlo en una ampliación generalizada de este tipo; por eso es necesario que haya una extensión de las redes de pos y que estén interconectadas. Por supuesto, debemos asegurar la interconexión con costos razonables para quien realiza las transacciones. Además necesitamos que los costos de operación, de alquiler de esos sistemas, sean moderados -incluso, más de lo que lo son hoy- y eso no lo vamos a lograr si no conseguimos que la plataforma tecnológica resista. Además, otro tema que no obviamos es el de brindar incentivos a todos los actores intervinientes en este tipo de transacciones -me refiero a los emisores, comercios, particulares- para que esto pueda avanzar. ¿Qué es lo que le pusimos por delante a los emisores? La ampliación del mercado. Les pedimos la moderación de los costos y que crean en la ampliación del mercado. Si eso no ocurre, ellos pierden, pero sin duda tienen un buen incentivo.

Por otro lado, los comercios tienen bien abatidos sus costos financieros y efectivos por la utilización de los medios; tienen incentivos. Al mismo tiempo, a los contribuyentes les estamos

aportando estas medidas tributarias, pero sabemos que ellas no son en sí mismas un incentivo suficientemente grande, aunque sí en las tarjetas sociales. No hay que valorar que esos dos puntos porcentuales son un incentivo espectacularmente importante. Vamos a tener que sumar, a través del proceso de inclusión financiera, el hecho de que ser parte de este sistema tiene beneficios diferentes y más amplios que los que tenemos hoy.

Por último -y creo que es lo más importante- este es un proceso en el que está toda la tecnología disponible para avanzar. Si miramos un horizonte de medio y largo plazo, irremediablemente vamos hacia una situación como la que queremos impulsar. Lo que tenemos que asegurarnos es que ocurra más rápidamente que sin la ayuda de las políticas públicas, pero es irremediable: vamos hacia un sistema en el que la plataforma electrónica y el soporte de cuentas va a ser el gran instrumento a través del cual se van a realizar las transacciones. Insisto: esto va a ocurrir dentro de no mucho tiempo, pero nosotros tenemos que conseguir que suceda antes. Para eso vamos a necesitar comprensión de parte del Parlamento respecto a que vamos a tener que obligar a que algunas cosas pasen antes, partiendo de la base de que ya podrían estar ocurriendo y no están pasando porque no ayudamos en ese sentido. Y tienen que ocurrir de manera eficiente.

Veamos ahora cuál es el impacto fiscal de las medidas. El economista Andrés Masoller respondía recién a una consulta del señor Senador Rubio relativa a uno de los instrumentos; concretamente, se preguntaba cuál es ese costo irremediable que tiene la eliminación completa del IVA en determinadas situaciones. En este caso, estamos hablando de un costo no compensable y hay que hacerlo explícito. Pero nosotros entendemos que la medida de rebaja de dos puntos del IVA va a ser compensada con eficiencia; así está establecido en la programación. Creemos que la eficiencia va a ocurrir de dos maneras distintas, y en esto comprendemos, incluso, la rebaja integral del IVA que se va a dar en el caso de las transferencias con fines distributivos. Concretamente, consideramos que va a haber una mejora en la fiscalización del IVA y también del IRAE. Vamos a tener una mejor formalización de transacciones y esto va a ayudar a que efectivamente la recaudación de otros impuestos, además del IVA, también mejore. De manera que esa medida no debería tener efectos. La que tiene un efecto neto no compensable es la rebaja de ingresos de la Dirección General Impositiva como consecuencia del aumento del monto mínimo no imponible del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. En este caso, el costo solo se compensa parcialmente con las modificaciones de las alícuotas superiores del IRPF, pero hay una pérdida irremediable de recaudación. Por eso, nuestra intención es que la rebaja se concrete gradualmente, para cumplir con el objetivo y, al mismo tiempo, hacerlo con el menor costo fiscal posible.

Le pediría al economista Masoller que nos detallase cuáles son las estimaciones que tenemos en esta materia, pero lo que quiero agregar es que todas estas pérdidas de recaudación están y van a estar incluidas en la programación financiera que presentaremos en ocasión de la próxima Rendición de Cuentas. De manera que esto no es una novedad en la programación, sino que desde el propio momento en que empezamos el diseño de estas medidas -creo recordar que esto fue hace bastante más de un año y medio- ya sabíamos que estas cosas iban a ocurrir y, por lo tanto, no son impredecibles para nosotros ni son incertidumbres. La única duda es cuándo entran en vigencia.

SEÑOR MASOLLER.- Complementando la información proporcionada por el señor Ministro, quiero señalar que, como él bien mencionaba, no está previsto que la reducción generalizada del 2% en la tasa básica del IVA tenga impacto en materia de pérdida fiscal. Al día de hoy, el 10% de todas las operaciones al consumo se realizan a través de tarjetas de crédito y, sobre ese escenario base, habría una pérdida inmediata de alrededor de US$ 25:000.000, que es justamente lo que el señor Ministro ha mencionado que consideramos razonable suponer que se va a compensar con el aumento de recaudación derivado de la reducción de la evasión y la mejora de la eficiencia en la recaudación. En términos globales, ese sería el número puntual que significaría, manteniendo el actual nivel de bancarización -es decir, de tarjetas de crédito y de débito existentes- cuánto se podría estar perdiendo por un lado y cuánto se recuperaría por el otro.

Con respecto al IRPF, la estimación puntual es que estas medidas significarían aproximadamente un 3% o un 3,5% de pérdida de recaudación, es decir, entre US$ 35:000.000 y US$ 40:000.000. De todas formas, eso no sería una pérdida efectiva de recaudación, sino lo que se dejaría de ganar dado el aumento de los salarios reales. Por tanto, esta medida compensaría las ganancias que se darían en la propia recaudación del IRPF, derivada del aumento gradual de los salarios de los

trabajadores. Quiere decir que no sería tanto una pérdida de recaudación sino que se dejaría de ganar aproximadamente el monto mencionado.

SEÑOR RUBIO.- En realidad, el costo fiscal neto serían esos US$ 35:000.000 o US$ 40:000.000 de las tarjetas con finalidades sociales.

SEÑOR MINISTRO.- El costo fiscal que tiene la medida relativa al IVA en las tarjetas sociales es no compensable. El segundo también es no compensable porque si se siguen aumentando los salarios, se perdería de recaudar US$ 35:000.000. Lo que estamos diciendo es que el impacto sobre la recaudación presente se vería compensado con el aumento del salario, y eso es lo que se hizo en la programación, es decir, no se penaliza la recaudación del IRPF porque la defiende el crecimiento del salario y los altos niveles de empleo de la economía. Si la medida no se toma, no perderíamos esos US$ 35:000.000. El costo de oportunidad es ese.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera formular un par de preguntas y aportar un dato al señor Ministro y al equipo económico.

¿Está descartada por el Gobierno la reducción del IVA sin condiciones? Esto es lo que se planteó en un primer momento; incluso, este tema estuvo presente durante toda la campaña electoral. Por eso reitero la pregunta de si está descartada esa reducción del IVA.

Por otra parte, el proyecto del Poder Ejecutivo derogaba lisa y llanamente el impuesto a la enajenación de semovientes, y compensaba a través de una partida a los Gobiernos Departamentales la recaudación que se perdía por ese hecho. Muy probablemente sucedió que los Intendentes no quisieron perder la vía de recaudación directa y por ello se llega a esta solución. Entonces, si el proyecto original derogaba el impuesto, ¿por qué en el proyecto aprobado en la Cámara de Representantes se establece la facultad del Poder Ejecutivo de otorgar el certificado de crédito y no lisa y llanamente la obligación? Si la idea era derogar el impuesto, ¿por qué se establece esa facultad? Ahí entramos en un terreno en el que queda a discreción de la Administración; supongo que se establecerán pautas en función de las cuales en todos los casos se otorgará el certificado, pero no parece que vaya de la mano de la intención inicial del Poder Ejecutivo sustituir una derogación por una facultad.

Esas son las dos preguntas que quería formular al señor Ministro; luego le plantearé el dato a que hice referencia.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero comenzar mi respuesta abordando el segundo aspecto planteado.

Hay que tener presente que en el proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo apuntábamos a otra solución, pero en el aprobado por la Cámara de Representantes no podríamos explicar por qué se nos otorga una facultad que, dicho sea de paso, vamos a utilizar. En la medida en que hemos enviado una iniciativa que propone la eliminación de ese impuesto, ¡vaya si hay disposición a utilizar esa facultad! No obstante, quiero aclarar que no participamos de la definición de por qué se plantea una facultad y no simplemente una imposición. Tal vez habría que consultar a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes acerca de las justificaciones del caso, que quizás consten en las versiones taquigráficas correspondientes. Efectué consultas a nuestros colaboradores a este respecto, pero no acertamos con el motivo correspondiente.

Me acotan algo por lo bajo que tiene sentido: como se trata de una facultad de exoneración, es del Poder Ejecutivo. La expresión “Facúltase” es simplemente una forma de redacción que pone de manifiesto que la iniciativa sobre la exoneración debe provenir del Poder Ejecutivo. Esa sería la razón, señor Presidente, y reitero que usaremos esa facultad. Lo otro sería algo que, aparentemente, estaría violentando las competencias en esta materia.

El esquema de reducción del IVA que estamos proponiendo tiene la aspiración de ser general, porque tenemos el convencimiento de que los incentivos que intentamos poner en marcha conducirán a una generalización progresiva y creemos que en ese impulso debemos usar la herramienta tributaria.

El mantenimiento de esa estrategia no significa renunciar a la generalidad, sino ir por un camino que permita a nuestra administración tributaria disponer de herramientas para defender mejor los intereses de la comunidad, como es la de asegurar la formalización. Probablemente la herramienta tributaria no sea la más importante ni la única a utilizar en este caso, pero es un instrumento válido que queremos mantener y usar en aras de apuntar a la generalidad. Haríamos muy mal en poner en riesgo la recaudación tributaria sin dar herramientas a la Dirección General Impositiva para que combata mejor a los que defraudan y evaden. En último término, es la administración tributaria que defiende los recursos con los que se proveen los bienes públicos en el país, ya que todos se financian con ingresos públicos, de los cuales los provenientes de la Dirección General Impositiva son una fracción muy importante.

En definitiva, estamos eligiendo este camino por no renunciar a la generalidad. Creemos que avanzaremos más rápidamente, sobre todo si conseguimos que haya comprensión de parte del sistema político, obviamente, y del Parlamento en el sentido de determinar verdaderamente que un conjunto de transacciones se tengan que realizar obligatoriamente por este medio. Si elegimos bien el abanico de transacciones, puedo asegurar que la diferencia entre una reducción general del IVA y la que estamos proponiendo será muy pequeña.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero comunicar un dato a nuestros visitantes para que nos confirmen si, efectivamente, la situación es como se nos ha planteado y si podría encontrársele alguna solución.

Hace algún tiempo, delegaciones de pasivos de la Caja Bancaria me plantearon una inquietud que quizás sea oportuno analizar en este momento, teniendo en cuenta que en el proyecto de ley se incluye una modificación en la franja del IRPF.

Como dije, esto fue planteado por los pasivos de la Caja Bancaria, que tiene vigente una suerte de impuesto a las retribuciones personales. El derogado impuesto a las retribuciones personales se les mantuvo porque era un gravamen especial que se estableció a los pasivos de la Caja Bancaria con el propósito de subsidiarla. Posteriormente, se aprobó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, que también los alcanza. Ellos sostienen que, aunque se trata de unos pocos pesos, les duele pagar impuesto sobre impuesto y piden que cuando se hace la liquidación y se calcula el IRPF, también se tenga en cuenta ese impuesto que ya estaban aportando.

Estos pasivos demandan una solución que considero de justicia por lo que traslado su preocupación. Pienso que en este caso no sería necesario presentar un proyecto de ley para subsanarlo porque me da la impresión que se trata de la simple aplicación de la lógica, pero si fuera necesario, entiendo que esta es la oportunidad de introducir un artículo que corte con el tema y lo establezca de aquí en adelante. Ni siquiera vinieron a plantearnos la retroactividad, pero reitero que, a mi entender, esta demanda es de justicia, sobre todo si se tiene en cuenta que es el único sector de la población que en este momento mantiene ese IRP que ha sido derogado.

SEÑOR MINISTRO.- Somos conscientes del planteo.

En ocasión de la reforma de la Caja Bancaria, el Estado se comprometió directamente a su financiamiento. Acá hay un problema que está siendo estudiado, pero los interesados deben tener en cuenta que el Estado está aportando recursos propios de Rentas Generales que son de la comunidad, al amparo del proceso de reforma de la ley para sostener y mantener la Caja Bancaria. Se trata de una cuestión de equilibrio. Estamos atentos y somos sensibles al problema, pero no hay que perder de vista que todos los ciudadanos del país aportamos para la solución de los problemas financieros de la Caja Bancaria. Me parece que es importante tenerlo muy en cuenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo tengo muy claro. En su momento se hizo un acuerdo entre todos los partidos y se votó el gravamen. Tal vez el señor Ministro no entendió claramente mi planteo: no fue derogar el impuesto.

SEÑOR MINISTRO.- Entendí claramente el planteo y por eso manifesté que fue recibido y atendido, pero tiene un costo fiscal que se agrega al que ya implica el aporte de la sociedad a la Caja Bancaria. Somos sensibles al tema y estamos estudiándolo; no miramos hacia otro lado sin haber hecho un

aporte decisivo, porque la sociedad también lo hizo para que la Caja Bancaria pudiera estar hoy más tranquila. Creo que cada uno de los que ve este problema, lo advierte porque ya no perciben la intranquilidad generada por un esquema social desfinanciado e insostenible que cubre a los trabajadores bancarios. Sin duda, requiere una ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso ya es un problema para mí.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Requiere iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- No, no requiere iniciativa porque es una forma de cálculo.

SEÑOR COURIEL.- Es una modificación tributaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- No es una modificación tributaria. Creo que es una interpretación equivocada en la aplicación de la ley, pero no vamos a discutir este tema. Sí debemos convenir que estamos hablando de montos irrisorios, porque el total de lo que pierden de sus haberes comparado con lo que se paga de IRPF debe ser mínimo.

(Dialogados)

SEÑOR MINISTRO.- Para la casa de la que venimos no hay dineros mínimos; hay dineros. Nuestra función es mirar y cuidar a todos y a cada uno de los montos, porque no los hay pequeños.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para ellos sí hay montos pequeños. Además, estoy hablando de un tema de justicia y no de valorar la conveniencia de aplicar otro impuesto.

SEÑOR MINISTRO.- Estamos valorando y analizando el tema.

SEÑOR COURIEL.- Cuando se planteó la reforma tributaria con vigencia a partir del 1º de julio de 2007, se dijo que era un proceso dinámico. Hoy el señor Ministro lo reiteró y este proyecto de ley es una demostración de ello. Quiere decir que cada tanto se puede hacer evaluaciones y generar modificaciones.

En algún momento del año pasado mantuvimos una conversación con el señor Presidente de la República y el señor Ministro, quienes estaban preocupados por la distribución del ingreso y por ver de qué manera se podía mejorar esa situación. El país pasa por lo que algunos llaman una bonanza económica, en momentos en que los precios internacionales de los productos de exportación siguen siendo muy altos. Desde ese punto de vista, la preocupación estaba planteada porque en momentos en que los precios internacionales eran muy altos, había sectores productivos que recibían más ingresos como consecuencia de ese aumento.

También es evidente que ha habido incrementos importantes de productividad en algunos rubros. Para mí es la gran novedad en este período -quienes nos visitan lo han remarcado permanentemente- sobre todo en el sector primario, hecho que considero muy importante. De todas maneras, el alza de los precios internacionales significa la posibilidad de mayores ingresos en determinados sectores productivos. En aquel momento, con algunos asesoramientos recibidos, hicimos dos planteos. En primer lugar, dijimos que el Imeba es un impuesto que pagan los pequeños productores porque los grandes lo deducen del IRAE. Entonces, en aquel momento la idea era aumentar el Imeba, sobre todo en el caso de los granos, que tienen una bajísima tasa de impuesto -lo cual se podía hacer directamente a través del Poder Ejecutivo- pero lo importante era el IRAE. En ese sentido, planteábamos que la deducción que se hiciera del Imeba quedara sin efecto por ley, a fin de que dicho impuesto lo pagaran no solo los pequeños, sino también los grandes productores. En esa oportunidad -febrero del año pasado- recibimos la información de que el incremento de precios y de ingresos no se efectivizaba en aumentos correspondientes del IRAE agropecuario. No sé qué pasó en el año 2011, pero la inquietud sigue estando presente. Probablemente, el Director y el Subdirector de Rentas nos puedan dar más elementos sobre cómo es esa recaudación y qué grado de contralor han tenido en el 2011. Repito que no sé qué sucedió en ese sentido en el 2011.

Considero que si se está haciendo una modificación tributaria, se debería aprovechar para ver si es factible modificar el Impuesto al Valor Agregado y eliminar la deducción que se hace del IRAE por el Imeba. También ahí se podría estudiar una deducción del IVA.

Tengo claro que cuando tuvimos esa conversación en el mes de febrero del año pasado, no existía la posibilidad de modificaciones por la vía del ICIR porque el tema no estaba arriba de la mesa; apareció después. Hago este planteamiento para ver qué posibilidades hay de aprovechar ese aumento de precios internacionales, a los efectos de recibir más recaudación, sea por la vía de modificaciones del Imeba o del IRAE, con la información correspondiente de 2011 que, en lo personal, desconozco.

SEÑOR MINISTRO.- El señor Senador Couriel inició su exposición haciendo referencia a un objetivo muy importante de Gobierno. Concretamente, en el marco del proceso de crecimiento y prosperidad económica que ha tenido el país, son esenciales las mejoras distributivas para consolidar que ese proceso redunde en optimizar el bienestar de la población y contribuya a que haya una efectiva equidad en materia distributiva. Los datos divulgados ayer por el INE -concretamente, procesa la encuesta de hogares correspondiente al año 2011- aportan un conjunto de señales muy significativas. En estos últimos años hemos estado en un proceso virtuoso de prosperidad económica y mejoras distributivas y, considerando que ocurrió en un período tan breve, no tiene precedentes en la historia del país. En el año 2010, el 18% de las personas de este país todavía se encontraban en situación de pobreza. Tengamos en cuenta que esta cifra era el doble hace siete u ocho años como consecuencia de la crisis del año 2002, y se redujo al 13,7%. En ningún año hubo una reducción de la pobreza de la magnitud que hemos tenido ahora. Pero cuando analizamos los indicadores de pobreza extrema, la información es aún más relevante, porque se produce una drástica reducción que pasa a afectar al 0,5% de las personas y a 0,3% de los hogares del país. Como soy consciente de que estas son estimaciones estadísticas, me permití hacer un intervalo de confianza al 95% de probabilidad de qué significa este 0,5%. Teniendo en cuenta esto, puedo hacer dos afirmaciones. En primer lugar, el 0,5% estadísticamente no es cero, porque no significa que no haya indigencia. Digo esto porque tratándose de una estimación, no se sabe si se están subestimando o sobrestimando los hechos. Reitero que es claro que en un intervalo de confianza al 95% de probabilidad, no incluye el cero; es más, hay una distancia importante respecto a cero. El intervalo de confianza de 95% de una estimación basada en la cantidad de hogares que son entrevistados, en este caso hace que el rango sea de 0,62 a 0,38 la estimación puntual. Por lo tanto, no es cero, pero se ha producido una reducción estadísticamente muy significativa en los niveles de pobreza extrema en nuestro país. Creo que es un acontecimiento en sí mismo importante; la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema ha sido muy significativa. Estos son indicadores que complementan la medición puntual de la pobreza y la pobreza extrema, porque determinan qué tan lejos están de superar esa situación quienes siguen siendo pobres. La severidad y brecha de la pobreza son indicadores absolutamente fundamentales para entender la magnitud del problema. Es de destacar que este problema ha remitido de una manera verdaderamente sorprendente. Los niveles de severidad de la pobreza representan el 1% y la brecha, si no me equivoco, llega al 2%; estamos hablando de una reducción muy drástica. Otro elemento importante a tener en cuenta es la reducción del Índice de Gini, que representa una mejora distributiva global de 2%. Desde el punto de vista económico y social, este es un acontecimiento de enorme significación, pero lo más importante es que si miramos la serie larga, la que puede ser comparable, que es la que implica el total del país con 5.000 y más habitantes y es la histórica, vemos que el Índice de Gini es de 0,397 en el año 2011. No hay que olvidar que este indicador había llegado a 0,44.

SEÑOR COURIEL.- En realidad había llegado a 0,462 en el 2004.

SEÑOR MINISTRO.- Estas son mejoras distributivas globales en el país que muestran que se está avanzando, en un marco de crecimiento económico, hacia reducción de vulnerabilidades, eliminación de situaciones de exclusión social y, lo que es más importante, hacia mejoras distributivas globales. Este me parece que es el marco que debemos tener en cuenta. Y esto ocurre en un aumento que no se limita, señor Senador Couriel, al sector agropecuario en lo que respecta a las mejoras de productividad. El sector agropecuario es uno de los que ha impulsado las mejoras de productividad. Nosotros tenemos estimaciones que son públicas, e incluso están expuestas en nuestro sitio web en una presentación que hicimos a fines del año pasado, en las que se ve que la mitad del crecimiento económico ocurrido en estos años no solo es dos o tres veces superior al histórico, sino que es la primera vez en nuestra historia que las mejoras de productividad dominan sobre la acumulación de factores de producción primarios, sobre la generación de empleo y sobre la acumulación de capital pura y dura. Este es un acontecimiento macroeconómico muy relevante a tener en cuenta, porque

quiere decir que los uruguayos están haciendo mucho para que esto ocurra. No solo están invirtiendo más, trabajando más, sino que además lo están haciendo mejor. Asimismo, el hecho de que nuestro sector primario sea parte de este proceso es una novedad aún mayor, porque las mejoras de productividad ocurren al impulso de las mejoras internacionales, pero con una respuesta muy positiva de parte de la producción.

Entonces, sin perjuicio de que los temas hay que analizarlos todos, creo que estas circunstancias en el contexto de incertidumbre actual que domina en el mundo, en un escenario que, si me permiten, voy a decir que va a seguir siendo incierto, determinan que no estemos hoy en el mejor momento para dar señales de modificaciones impositivas adicionales a las que ya hemos realizado y, en todo caso, se podrá usar la herramienta tributaria para dar más estabilidad y previsibilidad a la toma de decisiones de los agentes. Creo que esta es la decisión puntual y aclaro que no es una cuestión de fondo lo que estoy respondiendo.

Por último, quiero hablar sobre un punto adicional. Al amparo de lo que son las innovaciones tributarias del año 2011, ya no queda ningún resabio de lo que podría haber sido que el sector agropecuario aportara menos que el promedio de los sectores de la economía en su contribución a las finanzas públicas. El sector agropecuario ya está en la media de lo que es el aporte de los demás sectores de la economía. Sí puede haber una situación puntual y específica a atender, sobre lo cual coincido con el señor Senador Couriel en el sentido de que hay que estudiarla. Pero hay que tener cuidado con el hecho de que nosotros somos un país en el que el sector agrícola no es como el de otros países, de altísima productividad. Nuestro sector agrícola tiene que trabajar mucho para que le vaya tan bien como le va. No se trata de que simplemente fuimos dotados por la naturaleza con riquezas como las que tienen algunos otros países que hacen que los niveles de productividad sean dos y tres veces superiores, sin que nadie ponga nada; acá hay que poner trabajo, esfuerzo. Aclaro que sobre este tema no me cierro, como no lo hice en aquella oportunidad cuando el señor Senador Couriel planteó el estudio de la situación de algunos sectores.

SEÑOR COURIEL.- Celebro que Uruguay tenga una mejor distribución del ingreso, ya que eso es muy bueno para el país antes que nada, para el Gobierno y también para nosotros, que queremos justicia social. Seguramente la mejora del empleo y la del salario real deben estar jugando un papel importante en esta baja del coeficiente de Gini y los elementos sociales que significan la baja de la pobreza. Bienvenido sea todo eso. Pero esto no quiere decir de ninguna manera que yo no esté permanentemente atento a la posibilidad de mejorar también la distribución del ingreso por vía de modificaciones tributarias. Lo he dicho en múltiples oportunidades y no tengo duda que para mejorar la distribución del ingreso es mucho más importante la política fiscal y del gasto que la política tributaria, lo que no quiere decir que no atienda ese tema. También creo que en estos años el país ha tenido un ritmo de crecimiento muy alto, que tiene que ver con los precios internacionales y con elementos de la política económica, y no lo niego. Las políticas fiscales, del gasto y salariales han jugado un papel enorme para que aumenten no solo las exportaciones, sino también la demanda interna.

Seguramente, en los próximos años el país tendrá ocasión de seguir creciendo pese a lo que está ocurriendo en Estados Unidos y en Europa, porque el aumento de los precios internacionales deriva mucho más de países emergentes como China, que de los clásicos países desarrollados. Si bien China está desacelerando porque ahora está proyectando un crecimiento de 7,5, normalmente cuando propone un nivel de esa naturaleza por lo general el aumento es mayor. No se prevén elementos como para que en los próximos años se genere una situación en la que los precios internacionales se modifiquen significativamente y no podamos seguir aprovechando esta coyuntura. De manera que insisto en mi pregunta sobre qué puede pasar en términos del Imeba, qué está pasando con el IRAE agropecuario, qué grados de contralor y qué avances hay en la recaudación, cómo se puede vincular este aumento de los precios internacionales y sus repercusiones sobre el IRAE agropecuario. Desde que comenzó la reunión he insistido en la pregunta porque quiero tener más información.

SEÑOR MINISTRO.- Atendiendo a la pregunta del señor Senador Couriel, nosotros vamos a enviar la información actualizada correspondiente a 2011 y relativa a las recaudaciones. No habíamos venido preparados para aportar esa información porque en esta reunión se iba a discutir sobre la normativa que estamos proponiendo y la que viene de la Cámara de Representantes. Sin lugar a dudas se la haremos llegar porque se trata de elementos que hacen a la discusión sobre estos temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedamos a la espera de esos datos para dar satisfacción al planteo del señor Senador Couriel.

SEÑOR SANABRIA.- Es un gusto participar de esta reunión. Creo que los temas a los que se refirió el señor Ministro son muy importantes para el país y no nos duelen prendas en reconocer cuando las cosas van bien. Parte de su exposición refirió al sector productivo y demuestra que sabe en qué nivel regional y mundial estamos viviendo. Evidentemente, las señales políticas de este Ministerio son fundamentales no solo para quienes vivimos en Uruguay, sino también para la corriente de inversión sostenida que el país ha tenido en base a la credibilidad jurídica y política con la que todos estamos comprometidos. La región y el mundo están más que complicados, y creer que estamos alejados de esa realidad podría ser preocupante, pero vemos que el señor Ministro tiene claros los niveles del país en las zonas agrícola-ganaderas y productivas.

En definitiva, compartimos este proyecto de ley, pero queremos hacer pequeñas consideraciones vinculadas a la formalidad. Desde el punto de vista de la opinión pública, no creemos que se maneje el tema como de formalidad versus bancarización. Hay institutos o instrumentos intermedios que podrían ayudarnos a transitar rápidamente hacia la formalidad económica, fundamentalmente relacionados con la recaudación y la tributación. Debemos mirar los propios instrumentos que tiene el país, como el más sensible de asistencia social y el que tiene que ver con las empresas públicas que, en algunos casos, como el del agua y la energía eléctrica, prestan servicios monopólicos. Aunque somos bastante críticos sobre la contraprestación que hacen, pensamos que seguramente el sistema se irá puliendo en la medida en que los guarismos muestren efectos positivos sobre la economía. En este sentido, pensamos que la formalidad también está relacionada con este tema de las emergencias sociales.

Sin pretender recibir una respuesta sobre el planteo, queremos expresar que quizás el sistema de tarjetas y prestaciones que brinda el Estado podría suponer una especie de cuenta corriente vinculada a los servicios públicos. ¿Por qué? Porque las empresas públicas deben "aggiornarse" en la cobranza de sus servicios. Nos daría tranquilidad saber que quien se encuentra dentro de una emergencia social tiene una tarjeta con la cual poder pagar el consumo de luz y de agua. Eso, por ejemplo, evitaría que estuviera colgada al servicio, lo cual también hace a la formalidad institucional del país.

Por otro lado, creemos que la poca utilización de la tarjeta es un dato objetivo. Probablemente este instrumento va a producir un incremento en su uso y, en consecuencia, un abaratamiento en los costos del usuario y de quien acepta ese instrumento de pago. Ahora bien, debe tenerse en cuenta el caso de la persona que concurre a una red de cobranza a retirar dinero para pagar en efectivo sus facturas. En ese ejemplo el sistema ya está entrelazado, por lo que debería estudiarse un mecanismo que prevea esa situación. No debemos pasar por alto que, en general, las tarjetas de débito son utilizadas por las empresas como forma de pago de salario a sus trabajadores, por lo que es un instrumento que se podría compatibilizar con el sistema que utilizan los entes recaudadores, incluida la propia Dirección General Impositiva. Si bien hay otros mecanismos intermedios que se pueden estudiar, como el mencionado por el propio señor Ministro del pago a través de celulares, creo que este sistema -que tiene una regulación técnica importante- podría ser complementario al de las tarjetas.

SEÑOR MINISTRO.- Estoy de acuerdo con el señor Senador Sanabria en cuanto a que la formalización de las transacciones va más allá de los procesos que se limitan a la inclusión financiera. Entiendo que la formalización es, de algún modo, un objetivo y, el instrumento, la inclusión financiera. En realidad, la formalización y la necesidad de reducir los niveles de informalidad y de evasión en el país deben ser una preocupación permanente; hemos mejorado tanto en materia laboral como en materia de recaudación del principal impuesto de nuestro sistema tributario, el IVA, pero queda mucho camino por recorrer, a pesar de que hoy contamos con una administración tributaria y otra de seguridad social que han mejorado mucho sus niveles de eficiencia.

Por otra parte, concuerdo con la afirmación de que existen instrumentos adicionales a los que se han utilizado hasta el momento, muchos de los cuales pueden tener que ver con los pagos de los servicios públicos. Me refiero en particular a la vinculación de los pagos con el acceso a esos servicios públicos en condiciones adecuadas, lo que está siendo analizado por el Gobierno en el marco del Gabinete Social. A este respecto hay diversas propuestas; no queremos adelantarnos al enfoque

que se le va a dar, pero creemos que es acertado decir que hay dimensiones adicionales que podrían brindar un aporte. Ahora bien, existe una vinculación entre la formalización y la preocupación por los sectores más vulnerables, que es natural y que debe ser encarada en esa naturalidad. Si se analiza la composición de los sectores más vulnerables de la población, se podrá ver que hay una relación directa entre estos y los sectores donde hay problemas de inserción formal a nivel laboral. Entonces, la formalización es una herramienta poderosísima porque lleva al formalizado a disponer de un conjunto de coberturas y de elementos de protección social mucho más amplio que aquel que tienen los empleados no formales. Probablemente se haya hecho mucho para achicar esa brecha, pero es claro que todavía existe, dado que el acceso a servicios y bienes para el trabajador formal es mucho más amplio. Analizando detenidamente el informe realizado por el Instituto Nacional de Estadística sobre las cifras de pobreza, uno puede darse cuenta de que prácticamente dos tercios de los miembros integrantes de hogares pobres están en la informalidad. El hecho de que el componente de informalidad sea tan grande, transforma este problema. Por ejemplo, en esos sectores no llega la política salarial por la sencilla razón de que esta es obligatoria para quien debe cumplir con los laudos establecidos en los Consejos de Salarios, que se ha constituido en un instrumento poderosísimo de mejoras distributivas en estos años. Pero, ¡cuidado!, si no avanzamos en materia de formalización, parte del trabajo a realizar resultará aún más difícil. Creo que se ha tomado conciencia de esto y se ha avanzado, pero para realmente sentirnos orgullosos de lo que se ha hecho, queda una distancia por recorrer; estamos encaminados en estas cuestiones pero no hemos llegado a destino.

SEÑOR BARÁIBAR.- A partir de la derivación que tuvo la intervención del señor Senador Couriel sobre el tema normas impositivas y redistribución del ingreso, y de la información que el señor Ministro nos suministró, me quiero referir a una de las conferencias que se llevaron adelante durante la Reunión Anual del BID, simplemente para aportar más elementos al tema en discusión, aunque se planteó la posibilidad de conversar sobre ello en una próxima ocasión.

Si entendí bien, el señor Ministro señaló que la posibilidad de redistribución del ingreso mediante la vía impositiva estaba llegando a su tope y que si se quería avanzar en el tema, había que apuntar a la base material -no estoy seguro de que sea el término correcto- de la generación de riqueza o a las condiciones en que esta se genera. Eso fue lo que entendí y pido al señor Ministro que me corrija si estoy equivocado porque, sin duda, se trata de una cuestión de índole técnica y política trascendente. Dado el ámbito en el cual escuché esto, me parece importante que sea analizado en algún momento de la consideración de este tema, que es de suma relevancia.

SEÑOR MINISTRO.- En una de las actividades de corte académico que se realizaron en ocasión de la Asamblea de Gobernadores del BID, en un panel surgieron los temas vinculados a la utilización de instrumentos tributarios. En esa instancia se aportó información relativa a la distancia que hay entre los niveles de presión fiscal de algunos países de la región y los de los países más avanzados que nosotros desde el punto de vista social y económico. Se señalaba que no solo hay distancia y que nuestra América Latina tiene mucha menos presión fiscal que los países más avanzados, sino también que la composición en términos de impuestos y la estructura de recaudación efectiva de los impuestos entre esos países y los nuestros, son muy diferentes.

En esa oportunidad hice dos consideraciones sobre este tema. La primera de ellas es que para el nivel de desarrollo que tiene el Uruguay, el nivel de presión fiscal es adecuado. Nuestro país tiene un nivel de presión fiscal tal que en la comparación internacional no se lo ubica ni por debajo ni por encima de lo que se esperaría estuviera de acuerdo a su desarrollo. Entiendo que este es un dato importante porque nos pone a resguardo de preocupaciones que hay en nuestro continente. Voy a citar un ejemplo muy claro e importante: México. Para el nivel de desarrollo que tiene -es un país de ingreso per cápita incluso superior al nuestro- su presión fiscal es prácticamente la mitad de la de nuestro país. Tampoco somos de los países de la región que de acuerdo a su nivel de desarrollo tiene más presión fiscal que la que correspondería y en este sentido voy a citar el caso de Brasil, que tiene una presión fiscal que para su nivel de desarrollo es superior.

Esta fue mi primera precisión: ubicar a nuestro país. En esa especie de visión homogénea y no diversa de la región traté de decir que hay diversidad.

Mi segunda consideración no es conjetural sino fáctica. Si en función de nuestro nivel de desarrollo aplicáramos estructuras tributarias idénticas parametrizadas igual a la de los países industrializados, no tendríamos las mismas consecuencias sobre la recaudación que se dan en esos

países. Esto es así, simplemente porque tienen dos, tres o cuatro veces ingresos per cápita superiores a los nuestros. Parte de la anatomía de la recaudación es el resultado, nada más, de que somos un país que tiene US$ 14.000 per cápita, mientras que en esos otros se ubica en US$ 30.000, US$ 40.000 o US$ 50.000. Eso, aplicado a sus estructuras impositivas, da una realidad distinta a la nuestra. Si a algunos de esos países le copiáramos su estructura tributaria, el resultado sería una estructura de recaudación completamente diferente; me animo a decir, incluso, más parecida a la que tenemos hoy porque la progresividad sobre rentas per cápita de US$ 40.000, US$ 50.000 o US$ 60.000 -reitero- da un resultado muy diferente al que puede arrojar nuestro sistema tributario. Me parece que este es un elemento sustantivo.

Estas son las consideraciones que hice, no al rechazo del instrumento tributario, sino a cuál es el alcance y a cómo el Uruguay, en la reforma integral del sistema, fue en buena dirección, siguiendo el camino de adaptar nuestro sistema tributario a los niveles de desarrollo que aspiramos a tener. Pero esto es dinámico.

Por otra parte, estoy convencido de que se puede poner mucho énfasis en el instrumento tributario y en el instrumento del gasto público para mejorar la distribución; estoy de acuerdo con la utilización de todos los instrumentos. Ahora bien, no se puede soslayar que la distribución del ingreso en primer lugar se juega en la producción. La primera instancia se juega en la producción porque es la retribución primaria que ocurre en el momento en que se hace el primer reparto. El resultado de la producción es una realidad muy importante; es tan o más sustantiva que toda la capacidad de reversión con instrumento tributario o con el instrumento gasto. Por eso importa tanto la eficiencia en la producción y la forma en que se distribuyen los frutos de la producción y del crecimiento a nivel de las remuneraciones primarias de los factores de producción. Por eso importa la política salarial, qué sectores están avanzando y cuáles no, así como cuáles son las oportunidades para el trabajo calificado y para los trabajadores de baja calificación. Esto ocurre, efectivamente, en un lugar en el que actuar sobre ello tiene enormes posibilidades de impactar sobre la distribución del ingreso, me animo a decir que más que muchos otros instrumentos a los cuales recurrimos.

Quería realizar estos comentarios de corte sobre todo reactivo, insisto, ante una exposición que nos hacía parecernos demasiado a algunos países con los que tenemos poco que ver. Tenemos que mirarnos en relación con los países que tienen más desarrollo que nosotros -creo que eso es razonable- pero la copia no sirvió en la etapa de estudiante y tampoco sirve en la de hacer diseños de políticas públicas.

SEÑOR BARÁIBAR.- No me quiero extender en las consideraciones que hizo el señor Ministro. Simplemente para que quede registrado, señalo que este es uno de los temas medulares que tenemos hoy con vistas a cómo avanza el modelo. Justamente, leyendo algunos libros de mi biblioteca, encontré uno de 1972 o 1974 de un seminario organizado por el Banco Mundial y cuyo coordinador fue Hollis Chenery, un famoso economista vinculado a temas tributarios. Ese libro contiene intervenciones de una gran cantidad de expositores a nivel internacional, que también se planteaban el tema de la distribución de la riqueza y la mejora del ingreso; una de las tesis desarrolladas allí es muy similar a la que ha expuesto el señor Ministro. Esto me despertó un gran interés y con mucho gusto puedo hacerle llegar el libro si no lo conoce.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de culminar la sesión, quiero manifestar que a la próxima reunión van a concurrir el Colegio de Abogados, el doctor Alberto Faget y la Asociación Rural del Uruguay, que ha solicitado audiencia a fin de referirse al impuesto a los semovientes. Para el día de hoy habíamos invitado también a la OPP, pero nos manifestaron que no estaban en condiciones de venir, de manera que quizás hagamos contacto con ellos para una próxima instancia.

Antes de finalizar la sesión, queremos agradecer al señor Ministro, al señor Subsecretario, al Director General de Rentas y a sus asesores su presencia en la mañana de hoy y la información brindada.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 17 minutos)